

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

29 octobre 2003

PROPOSITION DE LOIrelative à l'exercice du
mandat parlementaire et à l'obligation
de communication du gouvernementAVIS DU CONSEIL D'ÉTAT
N° 30.305/2.V

Ce document reprend l'avis du Conseil d'Etat transmis à la Chambre des représentants le 12 septembre 2000 relatif à la proposition de loi de M. Bourgeois et Mme *Brepoels*, (DOC 50 0711/001 - 1999/2000)

Document précédent :

Doc 51 **0354/ (2003/2004)** :

001 : Proposition de loi de M. Bourgeois.

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

29 oktober 2003

WETSVOORSTELbetreffende de uitoefening van
het parlementair mandaat en
de mededelingsplicht van de regeringADVIES VAN DE RAAD VAN STATE
NR. 30.305/2.V

Dit document neemt het advies van de Raad van State over dat werd overgezonden aan de Kamer van volksvertegenwoordigers op 12 september 2000 over het wetsvoorstel van de heer Bourgeois en mevrouw *Brepoels*, (DOC 50 0711/001 - 1999/2000)

Voorgaand document :

Doc 51 **0354/ (2003/2004)** :

001 : Wetsvoorstel van de heer Bourgeois.

<i>cdH</i>	: <i>Centre démocrate Humaniste</i>
<i>CD&V</i>	: <i>Christen-Democratisch en Vlaams</i>
<i>ECOLO</i>	: <i>Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales</i>
<i>FN</i>	: <i>Front National</i>
<i>MR</i>	: <i>Mouvement Réformateur</i>
<i>N-VA</i>	: <i>Nieuw - Vlaamse Alliantie</i>
<i>PS</i>	: <i>Parti socialiste</i>
<i>SP.a - spirit</i>	: <i>Socialistische Partij Anders - Sociaal progressief internationaal, regionalistisch integraal democratisch toekomstgericht.</i>
<i>VLAAMS BLOK</i>	: <i>Vlaams Blok</i>
<i>VLD</i>	: <i>Vlaamse Liberalen en Democraten</i>

<i>Afkortingen bij de nummering van de publicaties :</i>	<i>Abréviations dans la numérotation des publications :</i>
<i>DOC 51 0000/000 : Parlementair document van de 50e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer</i>	<i>DOC 51 0000/000 : Document parlementaire de la 50e législature, suivi du n° de base et du n° consécutif</i>
<i>QRVA : Schriftelijke Vragen en Antwoorden</i>	<i>QRVA : Questions et Réponses écrites</i>
<i>CRIV : Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (op wit papier, bevat ook de bijlagen)</i>	<i>CRIV : Compte Rendu Intégral, avec à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (sur papier blanc, avec les annexes)</i>
<i>CRIV : Voorlopige versie van het Integraal Verslag (op groen papier)</i>	<i>CRIV : Version Provisoire du Compte Rendu intégral (sur papier vert)</i>
<i>CRABV : Beknopt Verslag (op blauw papier)</i>	<i>CRABV : Compte Rendu Analytique (sur papier bleu)</i>
<i>PLEN : Plenum (witte kaft)</i>	<i>PLEN : Séance plénière (couverture blanche)</i>
<i>COM : Commissievergadering (beige kaft)</i>	<i>COM : Réunion de commission (couverture beige)</i>

<i>Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers</i>	<i>Publications officielles éditées par la Chambre des représentants</i>
<i>Bestellingen :</i>	<i>Commandes :</i>
<i>Natieplein 2</i>	<i>Place de la Nation 2</i>
<i>1008 Brussel</i>	<i>1008 Bruxelles</i>
<i>Tel. : 02/ 549 81 60</i>	<i>Tél. : 02/ 549 81 60</i>
<i>Fax : 02/549 82 74</i>	<i>Fax : 02/549 82 74</i>
<i>www.deKamer.be</i>	<i>www.laChambre.be</i>
<i>e-mail : publicaties@deKamer.be</i>	<i>e-mail : publications@laChambre.be</i>

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre des vacations, saisi par le Président de la Chambre des représentants, le 15 juin 2000, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur une proposition de loi «relative à l'exercice du mandat parlementaire et à l'obligation de communication du gouvernement», a donné le 23 août 2000 l'avis suivant :

1. Le contrôle politique de l'activité gouvernementale par la Chambre des représentants qui découle des articles 88, 96, alinéa 2, 100, 101, alinéa 1er, et 106 de la Constitution, ainsi que l'initiative des lois par la Chambre des représentants et le Sénat prévue aux articles 74 et suivants de la Constitution, impliquent que les membres de ces assemblées puissent être informés de tous les aspects de la politique du Gouvernement et du fonctionnement de l'administration.

Les moyens d'information dont disposent les Chambres sont l'enquête parlementaire, prévue par l'article 56 de la Constitution, ainsi que les interpellations et les questions parlementaires. Députés et sénateurs peuvent également user des droits et libertés fondamentales reconnus à tous les citoyens, et notamment du droit, consacré par l'article 32 de la Constitution¹, de consulter chaque document administratif et de s'en faire remettre copie, sauf dans les cas et conditions fixés par la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration.

2. Les moyens ordinaires d'information et de contrôle que constituent les interpellations et les questions parlementaires ont souvent été jugés insuffisants par les députés et les sénateurs². Selon les développements de la proposition examinée, la loi du 11 avril 1994 précitée n'aurait guère apporté d'amélioration à cette situation «en raison surtout de la complexité relative de la procédure»³.

¹ Inséré le 18 juin 1993 (Moniteur belge du 29 juin 1993).

² Voir notamment la proposition de loi déposée par M. Bascour et consorts «reconnaissant aux parlementaires le droit de consulter les documents détenus par les services publics», (Doc. parl., Sénat, sess. 1982-1983, 454, n° 1); question parlementaire n° 52 posée par M. Deworme le 10 janvier 1985 à propos de l'information des parlementaires et du Parlement par l'administration et réponse du Vice-Premier Ministre et Ministre de l'Intérieur et de la Fonction publique (Bull. Q. et R. Sénat, 5 février 1985, p. 728); Révision de la Constitution, Proposition du Gouvernement visant à insérer un article 24ter dans la Constitution relatif à la publicité de l'administration, Rapport fait au nom de la Commission de la Révision de la Constitution, des réformes institutionnelles et du règlement des conflits par M. Reynders (Doc. parl., Ch. repr., sess. ord., 1992-1993, n° 839/4, p. 6).

³ Les développements de la proposition invoquent également l'opinion selon laquelle :

«(...) il ne se conçoit pas qu'un parlementaire soit contraint de suivre la procédure fixée dans la loi du 11 avril 1994. L'obligation pour un parlementaire de suivre la procédure prévue par la loi précitée porte atteinte à la primauté du pouvoir législatif, auquel la Constitution reconnaît le droit de contrôler l'exécutif».

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede vakantiekamer, op 15 juni 2000 door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste een maand, van advies te dienen over een voorstel van wet «betreffende de uitoefening van het parlementair mandaat en de mededelingsplicht van de regering», heeft op 23 augustus 2000 het volgende advies gegeven :

1. De politieke controle die de Kamer van volksvertegenwoordigers krachtens de artikelen 88, 96, tweede lid, 100, 101, eerste lid, en 106 van de Grondwet op de werkzaamheden van de regering uitoefent en het wetgevend initiatief van de Kamer van volksvertegenwoordigers en de Senaat, bepaald in artikel 74 en volgende van de Grondwet, onderstellen dat de leden van die vergaderingen informatie kunnen krijgen over alle aspecten van het regeringsbeleid en van de werking van het bestuur.

De middelen waarover de Kamers beschikken om informatie te vergaren zijn het parlementair onderzoek, vastgelegd in artikel 56 van de Grondwet, en de interpellaties en parlementaire vragen. Volksvertegenwoordigers en senatoren kunnen tevens gebruik maken van de fundamentele rechten en vrijheden die aan iedere burger zijn toegekend, inzonderheid van het recht, vastgelegd in artikel 32 van de Grondwet¹, om ieder bestuursdocument in te zien en er een afschrift van te krijgen, tenzij in de gevallen en in de omstandigheden bepaald in de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur.

2. De gewone middelen om informatie te vergaren en controle uit te oefenen, namelijk de interpellaties en parlementaire vragen, zijn vaak onvoldoende geacht door volksvertegenwoordigers en senatoren². Luidens de toelichting bij het voorliggende voorstel zou de genoemde wet van 11 april 1994 de situatie nauwelijks verbeterd hebben, «niet in het minst omwille van een vrij omslachtige procedure»³.

¹ Ingevoegd op 18 juni 1993 (Belgisch Staatsblad van 29 juni 1993).

² Zie onder meer het voorstel van wet ingediend door de heer BASCOUR c.s. «tot erkenning van het recht van de parlementsleden om inzage te nemen van overheidsdocumenten», (Gedr. St., Senaat, zitting 1982-1983, 454, nr. 1); parlementaire vraag nr. 52, die de heer Deworme op 10 januari 1985 heeft gesteld over de voorlichting van de parlementsleden en van het parlement door de besturen en antwoord van de Vice-Eerste Minister en Minister van Binnenlandse Zaken en Openbaar Ambt (Vragen en Antwoorden, Senaat, 5 februari 1985, blz. 728); herziening van de Grondwet, voorstel van de regering tot invoering van een artikel 24ter in de Grondwet betreffende de openbaarheid van bestuur, verslag namens de Commissie voor de herziening van de Grondwet, voor de institutionele hervormingen en voor de regeling van conflicten, uitgebracht door de heer Reynders (Gedr. St., Kamer, G.Z., 1992-1993, nr. 839/4, blz. 6).

³ In de toelichting bij het voorstel staat tevens het volgende standpunt te lezen :

«(...) (het kan) niet de bedoeling zijn dat een parlements lid gebruik moet maken van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur. Een verplicht terugvallen van een parlements lid op deze wet doet afbreuk aan de primauté van de wetgevende macht, die constitutioneel het recht heeft de uitvoerende macht te controleren».

3. Les auteurs de la proposition de loi invoquent à l'appui de celle-ci le droit d'accès des conseillers communaux aux actes et pièces concernant l'administration de la commune et des institutions communales. Cette comparaison n'est toutefois pas pertinente eu égard à la différence de nature qui existe entre l'organisation des institutions locales et l'organisation des institutions fédérales.

Conformément à l'article 33 de la Constitution, c'est à celle-ci qu'il appartient de fixer les règles essentielles régissant les rapports entre les Chambres et le pouvoir exécutif fédéral. Il lui revient de poser le principe du droit des parlementaires de consulter tous les documents administratifs d'une autorité administrative fédérale et de visiter tous les services des autorités administratives fédérales, les modalités d'exercice de ce droit pouvant être précisées par la loi et par les règlements des Chambres.

La nécessité d'un fondement constitutionnel au droit de consultation des documents administratifs par les parlementaires a été soulignée à plusieurs reprises par la section de législation du Conseil d'Etat :

«Le droit de consultation proposé ne peut être considéré que comme une forme de contrôle de l'institution législative éeue sur l'organe exécutif revêtu d'une fonction administrative.

Il appartient, en effet, à l'essence même de la démocratie parlementaire que pareil contrôle doit pouvoir être exercé, mais uniquement pour autant que la mission et la responsabilité spécifiques des deux autorités soient respectées dans une relation de coopération équilibrée. Il appartient à l'organe exécutif (...) d'administrer, c'est-à-dire de prendre toutes dispositions et de conclure des accords pour l'application ainsi que d'établir tous règlements en exécution des normes, budgets et traités approuvés (...) par l'organe représentatif. La répartition de compétences entre le Conseil et l'Exécutif requiert qu'un espace soit réservé dans lequel l'Exécutif puisse considérer, préparer, élaborer et, en définitive, prendre ses décisions d'application et d'exécution sans immixtion du Conseil.

Le Conseil peut, de son côté, exercer son contrôle sur toutes ces décisions et il dispose à cet effet de tous les moyens qui, au niveau national, appartiennent aux Chambres en vertu de la Constitution ou du droit coutumier issu de la pratique constitutionnelle.

Ces moyens sont étendus, variés et radicaux (...)

De nouveaux moyens de contrôle sont de nature à compromettre le délicat équilibre institutionnel réalisé par le constituant et, à sa suite, par le législateur spécial. Seule une révision constitutionnelle pourrait introduire de nouveaux moyens de contrôle dans les relations entre les Chambres et le Gouvernement ...»⁴.

⁴ Avis L. 17.262/8 donné par la section de législation du Conseil d'Etat le 12 novembre 1986 sur une proposition de décret «houdende erkenning van het recht van de leden van de Vlaamse Raad om inzage te nemen van overheidsdocumenten» (Doc., VI. R., sess. 1985-1986, 110, n° 2, p. 2); avis L. 19.181/8 donné par la section de législation du Conseil d'Etat le 13 février 1990 sur une proposition de loi «portant des mesures tendant à promouvoir l'exercice du droit d'enquête parlementaire» (Doc., parl., Ch. repr., sess. ord., 1989-1990, n° 860/2).

3. De stellers van het wetsvoorstel voeren ter ondersteuning van dat voorstel aan dat gemeenteraadsleden recht hebben op toegang tot de akten en stukken betreffende het bestuur van de gemeente en van de gemeentelijke instellingen. Die vergelijking gaat evenwel niet op, aangezien de structuur van de plaatselijke instellingen en die van de federale instellingen verschillend van aard zijn.

Overeenkomstig artikel 33 van de Grondwet moeten de basisregels inzake de betrekkingen tussen de Kamers en de federale uitvoerende macht in de Grondwet worden vastgelegd. Het beginsel dat parlementsleden over het recht beschikken alle bestuursdocumenten van een federale overheidsinstantie in te zien en alle diensten van federale overheidsinstanties te bezoeken, moet in de Grondwet worden vastgelegd; de nadere regels omtrent de uitoefening van dat recht kunnen dan bij wet en bij de reglementen van de Kamers worden vastgesteld.

Dat een recht op inzage van bestuursdocumenten door parlementsleden in de Grondwet moet worden vastgelegd, is herhaaldelijk onderstreept door de afdeling wetgeving van de Raad van State :

«Het voorgestelde inzagerecht kan alleen beschouwd worden als een vorm van toezicht van de verkozen vertegenwoordigende instelling op het met een bestuursfunctie bekleed uitvoerend orgaan.

Tot het wezen van de parlementaire democratie behoort inderdaad dat een dergelijk toezicht moet kunnen worden uitgeoefend, maar slechts mits de eigen opdracht en de eigen verantwoordelijkheid van beide instellingen worden geëerbiedigd in een relatie van evenwichtige samenwerking. Het komt het uitvoerend orgaan (...) toe te besturen, dit is alle beschikkingen te nemen en overeenkomsten te sluiten ter toepassing, resp. alle verordeningen te maken ter uitvoering van de normen, begrotingen en verdragen die de vertegenwoordigende instelling (...) heeft goedgekeurd. De bevoegdheidsverdeling tussen de Raad en de Executieve vereist een ruimte binnen welke de Executieve haar toepassings- en uitvoeringsbeslissingen kan overwegen, voorbereiden, ontwerpen en uiteindelijk nemen, zonder inmenging van de Raad.

De Raad van zijn kant mag over al deze beslissingen zijn toezicht uitoefenen en hij beschikt daartoe over alle middelen die op nationaal niveau de Kamers toebehoren krachtens de Grondwet of krachtens het uit de grondwettelijke praktijk gegroeid gewoonterecht.

Die middelen zijn uitgebreid, verscheiden en ingrijpend. (...)

Nieuwe middelen van toezicht zijn van aard om het delicate institutionele evenwicht dat door de Grondwetgever en, in zijn navolging, door de bijzondere wetgever is tot stand gebracht, te verstoren. Alleen een grondwetswijziging zou nieuwe controlemiddelen kunnen introduceren in de relatie tussen de Kamers en de Regering ...»⁴.

⁴ Advies L. 17.262/8, uitgebracht door de afdeling wetgeving van de Raad van State op 12 november 1986 over een voorstel van decreet «houdende erkenning van het recht van de leden van de Vlaamse Raad om inzage te nemen van overheidsdocumenten» (Gedr. St., VI. R., zitting 1985-1986, 110, nr. 2, blz. 2); advies L. 19.181/8, uitgebracht door de afdeling wetgeving van de Raad van State op 13 februari 1990 over een voorstel van wet «houdende maatregelen tot verbetering van de uitoefening van het parlementaire controlerecht» (Gedr. St., Kamer, G.Z., 1989-1990, nr. 860/2).

Les Chambres peuvent se faire assister dans leur mission de contrôle mais ne peuvent les transférer à d'autres institutions ⁵.

Enfin, la section de législation du Conseil d'Etat a également rappelé que :

«Les articles 64 et 88 ⁶ de la Constitution établissent le principe du contrôle parlementaire de l'administration. En utilisant les procédés qui sont les leurs, les Chambres législatives sont amenées à contrôler l'action ministérielle, tant dans ses dimensions politiques que dans ses prolongements administratifs.

Comme l'indiquent à suffisance ces dispositions, il reste, cependant, que le contrôle de l'action administrative par les institutions parlementaires est un contrôle «médiatisé». Il ne s'exerce pas de manière directe sur les agents et sur les services; il passe nécessairement par la personne du ministre ⁷; celui-ci est «le répondant et le responsable» devant les Chambres ⁸.

La proposition envisagée ne s'inscrit pas dans ce schéma constitutionnel dans la mesure où elle se préoccupe d'organiser un contrôle direct sur les services administratifs (en permettant par exemple de procéder à l'audition de «chaque membre desdits services» et de prendre connaissance de tous leurs dossiers) ...» ⁹.

La conclusion s'impose qu'un droit de consultation des documents administratifs conféré à chaque parlementaire et qu'un droit de visite des services administratifs ne peuvent être introduits dans notre système juridique que par la voie d'une révision de la Constitution.

On ne saurait, par ailleurs, considérer que l'article 32 de la Constitution, introduit lors de la modification constitutionnelle du 18 juin 1993, constitue le fondement d'un droit spécifique des parlementaires à l'accès aux documents administratifs.

Lors de la discussion de la proposition du Gouvernement visant à insérer un article 24^{ter} ¹⁰ dans la Constitution relatif à la publicité de l'administration, la situation des parlementaires a été évoquée en ces termes :

⁵ Avis L. 20.808/2 donné par la section de législation du Conseil d'Etat le 5 juin 1991 sur une proposition de loi «relative à la publicité de l'administration» qui précise que :

«En l'absence d'une disposition constitutionnelle permettant à un organe relevant de la Chambre des Représentants d'exercer de telles attributions à l'égard du pouvoir exécutif, la proposition, en ses articles 19 et 20, est contraire au principe de la séparation des pouvoirs».

⁶ Actuellement les articles 106, 100 et 101.

⁷ F. DELPEREE «Parlement et administration en Belgique», in Annuaire européen d'administration publique, 1981, p. 65.

⁸ C. CAMBIER, «Droit administratif», Bruxelles, Larcier, 1968, p. 460; P. WIGNY, «Droit constitutionnel», Bruxelles, Bruylant, 1952, p. 665.

⁹ Avis L. 18.508/2 donné par la section de législation du Conseil d'Etat le 8 juin 1988 sur une proposition de loi «créant une commission parlementaire permanente de contrôle des services de police, de la gendarmerie et de la section 'sûreté de l'Etat' de l'Administration de la sûreté publique du Ministère de la Justice» (Doc. parl., Ch. repr., sess. extr. 1988, n° 162/2) et avis L. 19.181/8 précité.

¹⁰ Actuellement l'article 32.

De Kamers mogen zich laten bijstaan in hun controletaken, maar kunnen die niet delegeren aan andere instellingen ⁵.

Tot slot heeft de afdeling wetgeving van de Raad van State nog het volgende opgemerkt :

«De artikelen 64 en 88 ⁶ van de Grondwet vestigen het beginsel van het parlementair toezicht op de administratie. De Wetgevende Kamers hebben, met aanwending van werkwijzen die hun eigen zijn, het optreden van de ministers te controleren, zowel in zijn politieke dimensies als in de administratieve uitlopers daarvan.

Zoals uit die bepalingen genoegzaam blijkt, is het toezicht dat de parlementaire instellingen op het optreden van de administratie uitoefenen een «middellijk» toezicht. Het wordt niet rechtstreeks op de ambtenaren en de diensten uitgeoefend; het loopt noodzakelijkerwijs via de minister ⁷; deze «staat borg en is verantwoordelijk» voor de Kamers ⁸.

Dit voorstel past niet in dit grondwettelijk kader in de mate dat het een rechtstreeks toezicht op de administratieve diensten tot stand (probeert) te brengen (bijvoorbeeld door de commissies toe te staan «ieder lid van deze diensten» (te) horen en inzage (te) krijgen van alle dossiers van deze diensten») ... ⁹.

Het besluit is dan ook dat een aan alle parlementsleden verleend recht om bestuursdocumenten in te kijken en een recht om overheidsdiensten te bezoeken slechts in ons rechtssysteem kunnen worden ingevoerd via een grondwetsherziening.

Bovendien kan er niet van uitgegaan worden dat artikel 32 van de Grondwet, ingevoegd bij de grondwetswijziging van 18 juni 1993, rechtsgrond oplevert om de parlementsleden een specifiek recht op toegang tot bestuursdocumenten te geven.

Bij de bespreking van het voorstel van de Regering tot invoering van een artikel 24^{ter} ¹⁰ in de Grondwet betreffende de openbaarheid van bestuur is de situatie van de parlementsleden als volgt toegelicht :

⁵ Advies L. 20.808/2, uitgebracht door de afdeling wetgeving van de Raad van State op 5 juni 1991 over een voorstel van wet «betreffende de openbaarheid van bestuur», waarin het volgende wordt gesteld :

«Bij gebreke van enige grondwetsbepaling die het een orgaan dat onder de Kamer van volksvertegenwoordigers ressorteert mogelijk maakt dergelijke bevoegdheden uit te oefenen ten opzichte van de uitvoerende macht, zijn de artikelen 19 en 20 van het voorstel strijdig met het beginsel van de scheiding der machten».

⁶ Thans de artikelen 106, 100 en 101.

⁷ F. DELPEREE, «Parlement et administration en Belgique», Annuaire européen d'administration publique, 1981, blz. 65.

⁸ C. CAMBIER, «Droit administratif», Brussel, Larcier, 1968, blz. 460; P. WIGNY, «Droit constitutionnel», Brussel, Bruylant, 1952, blz. 665.

⁹ Advies L. 18.508/2 d.d. 8 juni 1988 van de afdeling wetgeving van de Raad van State over een wetsvoorstel «tot oprichting van een parlementaire permanente toezichtscommissie op de politiediensten, de rijkswacht en de afdeling «Veiligheid van de Staat» van het bestuur van de openbare veiligheid bij het Ministerie van Justitie» (Gedr. St., Kamer, B.Z. 1988, nr. 162/2) en het genoemde advies L. 19.181/8.

¹⁰ Thans artikel 32.

«Souvent, les parlementaires ne disposent pas d'informations suffisantes en vue d'exercer correctement leur fonction de contrôle vis-à-vis du pouvoir exécutif. Ainsi, de même qu'au simple citoyen, l'accès à certains dossiers traités par le pouvoir exécutif leur est tout simplement refusé. Les parlementaires sont alors obligés de se satisfaire des seules déclarations du ministre en la matière.

En réponse à la remarque d'un membre indiquant qu'il s'agit de la conséquence de la séparation des pouvoirs, l'intervenant objecte qu'une bonne coopération doit exister entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif.

Le seul recours, pour le parlementaire, demeure l'exercice du droit d'enquête conféré aux Chambres par l'article 40 de la Constitution.

Le Ministre de l'Intérieur fait observer que le Parlement peut également faire appel à la Cour des comptes (...)

Par ailleurs, le membre fait remarquer que le Conseil d'Etat a toujours estimé qu'une disposition légale visant à permettre aux membres des Chambres de consulter les dossiers traités par le pouvoir exécutif était contraire au principe de la séparation des pouvoirs.

Lorsqu'il souhaite obtenir des renseignements concernant un dossier particulier, le parlementaire doit recourir à son droit d'interpellation. Si la réponse donnée par le ministre interpellé n'est pas jugée suffisante, le Parlement peut toujours lui retirer sa confiance.

Le Conseil d'Etat considère que le droit d'enquête conféré aux Chambres par l'article 40 de la Constitution représente une exception à cet égard, puisque dans ce contexte, les membres de la commission d'enquête ont le droit de se faire communiquer certains documents.

Au fil du temps, un rééquilibrage a eu lieu entre les prérogatives du pouvoir exécutif et celles du pouvoir législatif, à l'avantage de ce dernier (...)

Enfin, l'article 24^{ter} proposé de la Constitution pose le principe de la publicité de l'administration pour l'ensemble des citoyens, donc y compris les parlementaires.».

Il en résulte que le Constituant a voulu consacrer un droit fondamental pour tous les citoyens et non modifier l'équilibre constitutionnel entre les pouvoirs. L'article 32 précité ne permet pas, à défaut de précision dans son énoncé même ou dans les travaux préparatoires, d'en faire une application différenciée en fonction des bénéficiaires, c'est-à-dire les députés et les sénateurs, d'une part, les autres citoyens, d'autre part ¹¹.

¹¹ A titre de comparaison, l'on remarquera que c'est la Constitution elle-même qui établit parfois des règles particulières, pour les parlementaires ou les ministres, dans la jouissance des droits et libertés fondamentales. Ainsi, si tous les citoyens ont droit à la liberté d'expression (article 19), l'article 58 dispose qu'aucun membre de l'une ou l'autre Chambre ne peut être poursuivi ou recherché à l'occasion des opinions et votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions.

«Parlementsleden beschikken vaak niet over voldoende informatie om hun taak van controle op de uitvoerende macht naar behoren te vervullen. Zoals voor de burgers, is hen de toegang tot sommige, door de uitvoerende macht behandelde dossiers ontzegd. De parlementsleden dienen zich dan tevreden te stellen met de door de minister terzake afgelegde verklaringen.

Tegen de door een lid gemaakte opmerking dat een en ander uit de scheiding der machten voortvloeit, brengt spreker in dat de uitvoerende en de wetgevende macht goed met elkaar moeten samenwerken.

Parlementsleden kunnen dan alleen hun toevlucht zoeken tot het overeenkomstig artikel 40 van de Grondwet aan de Kamers toegekende recht van onderzoek.

De Minister van Binnenlandse Zaken wijst erop dat het parlement tevens een beroep kan doen op het Rekenhof. (...)

Het lid brengt overigens onder de aandacht dat de Raad van State steeds te kennen heeft gegeven dat een wettelijke bepaling waarbij aan de leden van de Kamers wordt toegestaan door de uitvoerende macht behandelde dossiers te raadplegen, ingaat tegen het beginsel van de scheiding der machten.

Een parlements lid dat inlichtingen over een specifiek dossier wenst, moet daartoe zijn interpellatierecht uitoefenen. Indien het door de geïnterpelleerde minister gegeven antwoord ontoereikend wordt geacht, kan het Parlement te allen tijde zijn vertrouwen intrekken.

De Raad van State is van oordeel dat het overeenkomstig artikel 40 van de Grondwet aan de Kamers toegekende recht van onderzoek daarop een uitzondering vormt, aangezien de leden van de onderzoekscommissie in dit verband het recht hebben om kennisgeving van bepaalde documenten te vragen.

In de loop der jaren is een nieuw evenwicht tussen de prerogatieven van de uitvoerende en die van de wetgevende macht ontstaan, en wel ten voordele van deze laatste. (...)

Ten slotte behelst het voorgestelde artikel 24^{ter} van de Grondwet het beginsel dat de openbaarheid van bestuur voor een ieder geldt, en dus ook voor de parlementsleden.».

Daaruit blijkt dat de Grondwetgever een fundamenteel recht voor alle burgers heeft willen vastleggen en niet de bedoeling had het grondwettelijke evenwicht tussen de machten te wijzigen. Het voornoemde artikel biedt niet de mogelijkheid om dat recht anders toe te passen naargelang van de rechthebbenden, namelijk enerzijds de volksvertegenwoordigers en de senatoren en anderzijds de overige burgers ¹¹, aangezien dat noch in het artikel zelf, noch in de parlementaire voorbereiding ervan wordt gepreciseerd.

¹¹ Ter vergelijking valt op te merken dat de Grondwet soms zelf bijzondere regels voor de parlementsleden of de ministers invoert betreffende de uitoefening van de fundamentele rechten en vrijheden. Zo bijvoorbeeld, hoewel alle burgers het recht hebben vrij hun mening te uiten (artikel 19), bepaalt artikel 58 dat geen lid van een van beide Kamers kan worden vervolgd of aan enig onderzoek onderworpen naar aanleiding van een mening of een stem, in de uitoefening van zijn functie uitgebracht.

En conclusion, la proposition de loi est contraire à la Constitution. Eu égard à cette critique fondamentale, la section de législation du Conseil d'Etat estime ne pas devoir formuler d'autres observations.

La chambre était composée de

Messieurs

R. ANDERSEN, président de chambre,

P. LEWALLE,
P. QUERTAINMONT, conseillers d'Etat,

F. DELPEREE,
J.-M. FAVRESSE, assesseurs de la
section de législation,

Madame

C. GIGOT, greffier assumé,

Le rapport a été présenté par M. A. LEFEBVRE, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. P. BROUWERS, référendaire.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. R. ANDERSEN.

LE GREFFIER, LE PRESIDENT,

C. GIGOT R. ANDERSEN

Het besluit is dan ook dat het wetsvoorstel strijdig is met de Grondwet. Gelet op die fundamentele kritiek gaat de afdeling wetgeving ervan uit dat ze geen verdere opmerkingen hoeft te maken.

De kamer was samengesteld uit

de Heren

R. ANDERSEN, kamervoorzitter,

P. LEWALLE,
P. QUERTAINMONT, staatsraden,

F. DELPEREE,
J.-M. FAVRESSE, assessoren van de
afdeling wetgeving,

Mevrouw

C. GIGOT, toegevoegd griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. A. LEFEBVRE, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. P. BROUWERS, referendaris.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. R. ANDERSEN.

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

C. GIGOT R. ANDERSEN